

印发揭阳市集体林权制度改革 实施方案的通知

揭府办〔2009〕85号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

《揭阳市集体林权制度改革实施方案》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到问题，请径与市林业局反映。

揭阳市人民政府办公室

二〇〇九年十月十九日

揭阳市集体林权制度改革实施方案

为贯彻落实党的十七大报告提出的“改革集体林权制度”的要求，切实推进我市集体林权制度改革工作，促进现代林业发展，根据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》以及《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发〔2008〕10号）、《中共广东省委广东省人民政府关于推进集体林权制度改革的意见》（粤发〔2008〕14号）、《转发省林业局关于广东省推进集体林权制度改革试点工作方案的通知》（粤府

办〔2008〕37号)等有关规定,结合我市实际,制定本实施方案。

一、目的意义

集体林权制度改革是稳定和完善农村基本经营制度的必然要求,是促进农民就业增收的战略举措,是建设生态文明的重要内容,是推进现代林业发展的强大动力,是一场调整农村生产关系的深刻变革。全市林改工作必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,坚持农村土地基本经营制度,坚持“多予、少取、放活”的方针,进一步依法明晰林地使用权和林木所有权,落实经营者的经营主体地位,放活经营权、落实处置权、确保收益权,稳定林业队伍,充分调动广大林农、林业工作者和社会各界参与林业建设的积极性,促进森林资源增长,农民增收和林区经济社会发展,达到完善配套改革,健全服务体系,强化科技支撑,转变管理方式,最终实现“农民得实惠,生态得改善,林业得发展”的总体目标。

二、改革原则

总的要求是尊重历史、尊重群众意愿,保持政策的连续性,不增加农民负担,不引发新的边界林地权属纠纷,依法积极稳妥地推进集体林权制度改革工作。一是要有利于历史的延续;二是要有利于集约经营;三是要有利于利益共享,农民、经营者、集体三者的利益要均衡共享。具体要遵循以下原则:

(一) 坚持依法改革的原则。严格按照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国物权法》等法律法规规定推进改革。

(二) 坚持权益平等的原则。集体林地、林木属农村集体经济成员共同所有,应通过均股、均利的形式,使每个成员平等享有集体山林的权益。

(三) 坚持公开、公平、公正和尊重农民意愿的原则。在改革中要做到内容、程序、方法、结果公开，公平竞争，公开操作，充分尊重群众意愿，确保广大农民的知情权、参与权、决策权和监督权，发挥农民在改革中的主体作用。

(四) 坚持尊重历史、维护稳定的原则。保持政策的稳定性和连续性，对历史遗留问题和林权纠纷要依法妥善处理。严禁乱砍滥伐林木、乱征滥占林地。既要坚定不移地推进改革，又要确保农村社会稳定。

(五) 坚持因地制宜、分类指导的原则。农村集体可根据当地的森林资源状况及经济发展水平，自主选择改革方式，自主确定集体森林经营管理模式，不搞强迫命令，不搞“一刀切”。

三、改革范围和主要内容

(一) 改革范围

揭阳市范围内 398.28 万亩集体林地。其中，商品林地 258.78 万亩，是本次改革的重点。对权属有争议的森林、林木和林地，要按照“逐级负责、分级调处”的原则，积极调解权属争议。对难以调解的，暂不纳入改革范围。

(二) 主要内容

1、明晰产权。在坚持集体林地所有权不变的前提下，将林地使用权和林木所有权通过均股、均利的形式，落实到农户或者其他经营主体。无论采取何种形式，都要经村民会议过半数以上或村民代表会议 2/3 以上的成员同意方可实施。做到“山定主、林定根、人定心”。

(1) 自留山。稳定不变，实行“生不补，死不收”长期无偿使用，允许继承的政策。未换发林权证的要依法换发，已换发林权证的要保持不变。被集体收归统一经营的自留山，已依法流转并签订了承包经营协议且经营状况良好的，予以维持；仍由集体统一经营且管理不善，群众强烈要求归还的，应当归还农户经营。

(2) 责任山。稳定不变，承包期 30 - 70 年，在 80 年代落实“三定”时已分包到户且无争议的责任山，林地使用权、林木所有权、林木使用权归责任山主所有，承包期内允许继承。面积和四至界址不清的，要在这次改革中界定清楚，换发林权证；原来已换发了林权证的，保持不变。责任山抛荒后，由集体收回统一造林或个人承包造林的，要落实“谁造谁有”政策，在稳定责任山使用权不变的前提下，根据当时双方签订的有关合同进行利益分配。合同期满后，林地的使用权应当归还农户；没有签订造林合同的，第一代林采伐完后，林地使用权应当归还农户。

(3) 集体统一经营的山林。采取均股、均利的形式落实到农户。继续实行集体统一经营，将现有林地、林木折股均分给集体经济组织内部成员；可通过公开招标、租赁、转让、拍卖等方式依法流转，流转前要在集体经济组织内公示，接受群众监督。对已落实到户的山林，不得将山林权属重新打乱再作调整，不得随意变动，不得推倒重来。原同一地块重复发证的，必须依法确定权属后，按照确定的权属进行登记发证。

(4) 经政府区划界定为生态公益林和已划入自然保护区、森林公园、风景名胜区的集体山林，以及农民比较满意的集体林场、联办林场采取均股、均利的方式，其经营主体维持不变。

(5) 稳妥处理已流转的集体山林。凡已规范流转的集体山林，要保持稳定；不能规范的，要本着尊重历史、依法办事的原则，进一步完善，妥善处理。

产权明晰后，要依法进行林权勘界、登记，核发林权证。对采取“分股不分山、分利不分林”的经营方式和依法流转的集体山林所得收益 70% 以上均分到集体经济组织内部成员，其余部分留作集体公共开支。生态公益林效益补偿按国家和省有关规定执行；集体土地所有者出让、出租集体建设用地使用权取得的土地收益，其使用按照《广东省集

体建设土地使用权流转管理办法》(省政府令第100号)有关规定执行。因涉林收入返利于民后年集体收入3万元以下的贫困村委会,其“两委”干部补贴列入《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅关于印发〈广东省贫困村“两委”干部补贴方案〉的通知》(粤委办[2007]124号)及《中共揭阳市委办公室、揭阳市人民政府办公室关于贯彻落实〈广东省贫困村“两委”干部补贴方案〉有关问题的通知》(揭委办发[2005]39号)规定的补贴范围。

(6) 妥善处理山林权属纠纷。按照“逐级负责、分级调处”的原则予以调处,纠纷解决之后要及时确权,依法核发林权证。

2、减轻负担。农户经营自留山的收益归农户所有。经营承包林地的收益,除依法缴纳国家和省规定的税费、政府性基金(育林金、森林植被恢复费)、行政事业收费(林权勘测费、绿化费、森林植物检疫费、野生动植物进出口管理费、陆生野生动物资源保护管理费、植物新品种保护权收费、证书工本费)以及合同约定的合法费用外,归经营者所有,取消其他一切收费,禁止乱收费、乱摊派、乱罚款。征占用农户承包的林地,要依法足额支付林地补偿费、安置补助费、地上附着物和林木补偿费,安排被征占用林地农民的社会保障费用。对没有落实被征地农民社会保障措施和费用,没有按规定履行征地报批前有关程序的,征地一律不予审批。林地补偿费按有关政策法规规定执行。

3、放活经营。实行商品林、生态公益林分类管理。对商品林、经营者可依法自主决定经营方式、经营模式,生产的木材实行产销见面。在坚持森林采伐限额管理的前提下,不断改革采伐管理办法,简化林木采伐审批程序,实行木材采伐指标分配公示制度,接受群众监督。经营者可凭林权证和林权权利所有人签署意见依法直接向林业主管部门提出林木采伐申请,对符合条件的,林业主管部门应依法予以审批。对生态公益林,为提高林分质量可进行必要的抚育或更新性质的采伐,同时,在

不破坏生态功能的前提下，可开发林下种养业和森林旅游业。

4、规范流转。在不改变林地所有权，林地用途的前提下，鼓励森林、林木所有权和林地使用权合理流转。农村集体经济组织统一经营的山林流转，应当由本集体经济组织内部成员民主决定。森林、林木所有权和使用权、林地使用权可依法继承、抵押、入股；可作为合资、合作造林、经营林木的出资或合作条件。林权发生流转的要及时进行林权登记，核发林权证。流转期限不得超过承包期的剩余期限，要明确林权登记管理机构，逐步建立和完善森林资源评估体系，积极培育林业要素市场，制定森林资源流转办法，加强流转管理。

5、配套改革。加快林业体制改革，市、县（市、区）林业行政、公益性事业单位所需经费，要纳入同级财政预算。乡镇林业工作站要按照《中共广东省委、广东省人民政府关于加快建设林业生态省的决定》（粤发〔2005〕3号）、省编委《关于印发广东省乡镇机构改革试点实施意见的通知》（粤机编〔2006〕13号）精神合理设置。要积极开展林权抵押、担保等林业投融资运营机制的探索，加大对林业生产的扶持力度。建立林权纠纷的调处仲裁机构，完善相应的仲裁制度和体系。推进林业综合行政执法改革，不断提高依法行政效能。强化森林资源管理，建立森林资源综合监测和防灾减灾预警应急指挥保障体系。健全减轻农民负担的监督机制，严肃查处各种乱收费和加重林农负担的行为。

四、工作步骤

我市集体林权制度主体改革于2009年10月全面铺开，至2010年底基本完成主体工作任务；用3年左右时间，基本完成全市集体林权制度改革任务。林改主体工作分为以下四个阶段进行：

第一阶段（2009年底以前）：准备工作

（一）成立机构。成立以市长任组长，分管副市长等任副组长，相关部门主要负责同志为成员的揭阳市集体林权制度改革工作领导小组。

领导小组下设办公室，负责日常工作。各县（市、区）也要成立相应的林改工作领导小组，负责林改的组织协调工作。

（二）宣传发动。各县（市、区）要组织安排宣传队深入乡镇、林区、农户进行摸底和宣传，向群众介绍本次林改工作的目的和意义，引导农民自觉参与到林改工作中来，有条件的地方也可采用电视媒体等进行广告宣传，使集体林权制度改革家喻户晓、人人皆知，让广大农民群众了解改革、支持改革、参与改革。

（三）召开会议。市于 10 月中旬召开三级集体林权制度改革工作动员会议，全面部署开展林权制度改革工作。各县（市、区）、各乡镇也要相应召开集体林权制度改革工作动员会议，组织各乡镇（街道）、村组织召开党员干部和村民会议或村民代表会议，全面组织发动集体林权制度改革工作。明确市、县（市、区）、镇（街道）和村委会的工作目标和任务，层层签订林改目标责任书，并在政（村）务公开栏和政府网进行公示。

第二阶段（2010 年 1 月至 3 月）：制定林改工作方案

（一）调查摸底。各县（市、区）要做好辖区内集体森林资源的摸底工作，广泛听取基层和农民对集体林权制度改革的意见。

（二）制订方案。在调查研究和科学论证的基础上，由县（市、区）人民政府组织制订切实可行的改革实施方案，报市林改办公室备案。各乡镇（街道）根据县（市、区）集体林权制度改革实施方案制订相应实施方案。各村委会和自然村分别制订具体的实施方案，并经村民会议过半数以上或村民代表会议 2/3 以上的成员同意通过后，报当地乡镇（街道）林改工作领导小组备案。

（三）组织培训。按照“分级负责”的原则，对各级林改专职人员实行培训，确保参与改革的人员能正确熟练地掌握有关法律法规政策规定、方法步骤和标准要求，保质保量完成改革工作任务。

第三阶段（2010年4月-10月）：组织实施

根据各级制订的集体林权制度改革实施方案，按照“县直接领导、镇组织实施、村具体操作、部门做好服务”的工作机制，精心组织，上下联动，部门协作，各司其职，各负其责，认真完成集体林权制度改革主体工作任务。建制县（市、区）要选择1-2个乡镇作为林改示范点，以点带面，全面铺开；要从人力、物力、财力给予重点倾斜，促进林改工作扎实有序开展。鉴于东山区、普侨区、大南山侨区技术力量薄弱情况，在市林改领导小组的组织协调下，对应邀请榕城区、普宁市、惠来县从技术力量上予以支持，切实做好林改工作，其所需经费由上述3个非建制区负责解决落实。

各地要充分发挥村民民主决策权力，由各村委会或自然村组织人员核实山林权属、面积和四至界线，全面落实林木所有权、林地使用权，并将结果张榜公布。各级林改工作小组要深入集体林权改革现场，协助各村委会、村民小组及集体经济组织，开展明晰集体山林权工作，引导群众自主选择均股、均利的改革方式。经村民会议过半数以上或者村民代表会议三分之二以上成员通过后，依法签订和完善书面合同，明确双方权利、义务。开展林权勘查、登记和林权证发放工作，及时核发或换发全国统一式样的林权证。

（一）审核登记、确权发证

1、登记办法。林地所有权分为国家和集体两种形式。林地所有权与森林和林木所有权、使用权统一的，由林地所有者依照程序进行登记；林地使用权与森林或林木所有权、使用权统一的，由林地使用者依照程序进行申请登记；林地使用权与森林或林木所有权、使用权分离的，分别由林地使用者和森林或林木所有者按照不同的权利分别进行登记。对举家外出务工户，原则上要求户主回来参与集体林权制度改革；不能回来的，必须书面委托他人办理，并附林权权利人身份证明复印件，委托

书必须载明委托事项，委托权限，并经林权权利人签字方为有效。

2、登记依据。林权权利人应根据不同情况，分别提供下列依据：

- (1) 林业“三定”时期由当地人民政府颁发的林权证书；
- (2) 山林权属登记清册；
- (3) 农村土地承包经营权或土地权属登记清册；
- (4) 以承包、租赁、拍卖、联办等形式取得林权的合同或协议；
- (5) 镇以上人民政府有关确定林权的正式文件；
- (6) 自留山继承、家庭分割证明材料；
- (7) 林权权利人的身份证明材料；
- (8) 载明委托事项、委托权限的书面委托书；
- (9) 委托代理人的身份证明材料；
- (10) 其他合法有效证明材料。

3、审核登记。镇（街道）林改办外业踏勘人员组织相关林权权利人进行现场踏勘，填写《林权登记审批表》，林改办内业技术人员进一步审核，将审核结果（包括林权权利人、坐落、林地面积、四至边界）在村务公开栏进行 30 天公示，接受群众监督；在公示期内无异议的，经当地镇人民政府（街道办事处）签署意见后，由县（市、区）林改办提出审定意见。

外业现场踏查勘验时，要认真审查有关资料，做到权属明确、四至清楚、面积准确。一是边界审核。以村民小组为单位实地踏查勘验，核实相关林权权利人确定或设立的永久性标志，现场认清四至边界等在地形图上绘画，确认无误后，由相邻林权方和证明人在《登记审批表》中相应位置签名；二是面积审核。对生态公益林面积，以省确认的面积为准；对农户的自留山，林地面积以现场绘画求算的面积为准；三是证件审核。主要审查各种林权权利依据是否齐全、合法有效，林权权利人的公民身份号码是否准确。

4、录入数据。县林改办内业技术人员将审定的《林权登记审批表》录入“广东省林权证信息管理系统”。

5、换发证书。确认林地使用权、森林或林木所有权和使用权，换（颁）发《林权证》，应同时具备下列条件：一是登记的林权权属无争议；二是四至清楚、确定；三是面积、四至边界的登记文件和图面资料与实地吻合；四是有关图表完备、材料齐全。发证机关依据《登记审批表》换（颁）发全国统一式样的《林权证》，发新证后，原山林土地使用证明一律收归县（市、区）林改办存档。根据有利发证工作原则，对非建制区的林权证发放，东山区的林权证由榕城区发放，普侨区的林权证由普宁市发放，大南山侨区的林权证由惠来县发放。所有的《林权证》都必须发放到林权权利人的手中，并作好记载，严禁将《林权证》集中保存。这次发证后，要及时做好林权变更登记。

（二）完善配套政策。

1、建立林业要素市场，规范资源流转。以“服务林农、服务企业、促进流转、协助融资”为服务宗旨，按照“面向社会、服务至上、优质高效、勤政为民”的工作要求，市要按照省的要求建立森林资源评估中心，各县（市、区）也要逐步建立森林资源资产评估、林业产权交易、森林资源抵押贷款等为一体的林业要素市场，积极推进森林资源资产依法合理流转，盘活林地、林木资产。

2、完善管理制度，健全服务体系。一是按照分类经营的要求，积极探索放活商品林采伐管理、减轻林农和经营者负担的有效途径。在坚持森林限额采伐、凭证采伐、凭证加工、凭证运输的前提下，逐步放宽对商品林的采伐管理。在放活的同时，要依法保护森林资源，加大对乱砍滥伐林木、乱征滥占林地、擅自改变林地用途等违法犯罪行为的查处力度。二是加快林业社会化服务体系建设，组建和培育新型林业合作经济组织和服务机构，加快制定森林资源抵押贷款办法，积极探索金融和财

产保险支持林业发展的有效途径，拓宽新形势下发展林业产业的融资渠道。

(三) 查漏补缺，立卷归档。各县（市、区）针对集体林权制度改革工作中存在的问题，确保图、表、册一致，人、地、证相符。所有文字材料、影像资料都要收集整理，立卷归档，集中到县（市、区）林改办保存。整理的资料包括：镇（街道）、村集体林权制度改革工作实施方案；林权证申请、登记、审批相关材料；山林纠纷调处材料；村民大会或者村民代表大会形成的决议、意见、会议记录及其他相关材料。

第四阶段（2010 年 11 月 - 12 月）：总结验收

县（市、区）林改办要组织对乡镇（街道）林改工作进行检查验收，总结工作情况并形成书面自查报告，上报市林改办。市林改办组织对各县（市、区）进行抽查。同时，由市林改办做好迎接省检查验收的各项准备工作。

五、检查督促

市林改领导小组要成立推进集体林权制度改革工作督导组，抽调基层工作经验丰富、熟悉农村政策的同志，深入现场指导林改工作，解答有关政策，检查工作质量，督促工作进度。建立集体林权制度改革工作定期汇报制度，及时掌握各镇（街道）工作进度，交流工作经验，推动试点工作。

六、工作要求

(一) 加强领导。按照省委、省政府提出集体林权制度改革的工作要求，县（市、区）与各镇（街道）签订工作目标责任书，主要领导为第一责任人。同时，实行县（市、区）领导联系镇（街道）的工作机制，切实将工作目标任务分解落实到位，确保我市林改工作自始至终在市林改工作领导小组的统一协调下，高位推动，部门配合，稳妥推进。

(二) 明确职责。市集体林权制度改革办公室负责全市集体林权制

度改革工作的管理、指导、政策咨询及县以上集体林权制度改革工作人员的业务培训。县（市、区）集体林权制度改革办公室负责本县（市、区）改革工作的管理和督促指导。同时应明确工作职责，建立健全管理制度，层层落实领导责任制，并通过层层制订和下达任务分解表和责任表，将任务分解到村，责任落实到人。

（三）保障经费。市、县（市、区）、镇（街道）林改工作经费按照分级负责的原则，纳入年度财政预算。市级所需经费由市财政按实核拨。各县（市、区）财政也要统筹安排林改经费，用于设备设施、图表、制证、建档、林业专业技术人员工作经费等。镇（街道）开展宣传发动和组织协调所需费用、村组干部误工补贴由镇（街道）负担。

（四）落实人员。推进集体林权制度改革政策性、技术性和社会性很强，需要一支懂政策、业务精、作风实的骨干队伍。要严格挑选政治思想过硬、业务能力强、工作认真负责、作风扎实的工作人员参与林改工作。建立市、县（市、区）林改工作人员名册，确保人员落实到位。

（五）确保质量。要牢固树立质量第一的观念，正确处理好质量与进度的关系，严禁违规操作。要按照有关法律法规的要求，在深入调查研究，广泛听取基层和农民意见的基础上，各县（市、区）要制定切实可行的具体改革方案，明确改革程序，按照技术标准，严格规范操作，确保改革经得起历史检验。

（六）加强沟通。各成员单位要高度重视，积极支持，相互配合，形成合力。林改工作人员在工作中要加强上下级之间的信息沟通，出现重大问题，尤其是涉及法律政策方面的问题要及时报告。市、县（市、区）集体林权制度改革领导机构及其办公室要组织力量对林改工作情况进行指导。

（七）严肃纪律。推进集体林权制度改革涉及广大农民的切身利益，决不允许暗箱操作，以权谋私，损害群众利益。党员干部特别是领导干

部要以身作则，带头按照政策规定办事。对出现的违法乱纪、损害群众利益的行为，要坚决严肃处理，确保改革顺利进行和社会和谐稳定。

转发省政府办公厅关于进一步做好 控制财政支出工作的通知

揭府办〔2009〕86号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

经市人民政府同意，现将省政府办公厅《关于进一步做好今后两年控制财政支出工作的通知》（粤府办〔2009〕110号）转发给你们，并结合我市实际，提出如下意见，请一并遵照执行。

一、各地、各部门要切实采取有力措施，做好今后两年我市财政增收和节支、压支工作，确保预算收支平衡。特别是要树立过“紧日子”的思想观念，按照“五个零增长”和“厉行节约八项要求”从严从紧控制财政支出，严格控制财政支出增长。

二、要按照积极稳妥、厉行节约、优化结构的原则，科学合理安排2010年财政预算，特别是要控制一般性支出预算，力争一般性支出预算比2009年压支5%—10%，集中财力解决民生重点难点问题，确保教育、医改、社保等重点刚性支出的需要。

揭阳市人民政府办公室

二〇〇九年十一月十三日